



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الثالثة والثمانون

روما، 29 – 30 سبتمبر / أيلول 2008

استعراض أولي للتعديلات على النصوص الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة لتنفيذ خطة العمل
الفورية لمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة
(ملاحظات تكميلية)

1- أثناء المناقشات التي دارت حتى الآن في لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة، والمشار إليها فيما يلي بلجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل أو لجنة المؤتمر، وفي داخل مجموعات العمل المنبثقة عنها، كانت هناك إشارات من حين لآخر إلى احتمال أن تشكل النصوص الأساسية، كما هي الآن، عقبات أمام تنفيذ بعض الإجراءات الواردة في خطة العمل الفورية.

2- وحيث أن المدير العام كان على علم بهذه المناقشات، فقد قرر، بناء على المادة 34 الفقرة 3 من اللائحة العامة للمنظمة، إحالة هذه المسألة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية. والوثيقة الحالية هي ضمیمة للوثيقة CCLM 83/2 التي تم إعدادها بالفعل، كما ينبغي النظر فيها بمصاحبة خطة العمل الفورية التي ستتوافر وقت اجتماع لجنة الشؤون الدستورية والقانونية.

3- وتورد الوثيقة CCLM 83/2 قائمة بالمجالات المواضيعية التي تغطيها الإجراءات المقترحة لخطة العمل الفورية، والتي تنطوي - في حالة الموافقة عليها - على إدخال تعديلات على النصوص الأساسية. والمجالات المدرجة في القائمة، وكذلك أحكام النصوص الأساسية المحددة في الوثيقة، مطروحة بشكل عام. وهنا يثور السؤال حول ما إذا كانت هناك إجراءات محددة وردت في خطة العمل الفورية ولا يمكن تنفيذها لأن التعديلات المطلوبة في النصوص الأساسية لم تحدث بعد¹. وبعبارة أخرى، هل ستكون هناك أي عقبات أمام القيام في عام 2009 بتنفيذ الإجراءات

¹ من المهم أن نأخذ في الاعتبار الملاحظات الواردة في الوثيقة CCLM 83/2 بشأن هيكل النصوص الأساسية والشروط الإجرائية لتعديلها.

المنصوص عليها في خطة العمل الفورية، انتظاراً لإقرار هذه التعديلات في النصوص الأساسية في نوفمبر/تشرين الثاني 2009؟

4- وقد طرح على الأمانة مجالين محددين. أولهما يتعلق بمسألة قنوات كتابة تقارير اللجان الفنية للمجلس (بشأن مسائل البرنامج والميزانية إلى المجلس، وبشأن مسائل السياسات والمسائل التنظيمية إلى المؤتمر). والمسألة الثانية هي مسألة تغيير عملية الميزانية وهيكلها، بما في ذلك المسائل ذات الصلة مثل تغيير موعد الدورة العادية للمؤتمر. وقد تثار مسائل أخرى سيطلب من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية استعراضها.

قنوات كتابة تقارير اللجان الفنية (عن مسائل البرنامج والميزانية إلى المجلس وعن مسائل السياسات والمسائل التنظيمية إلى المؤتمر)

5- تنص المادة 5، الفقرة 6 من الدستور، كما هي الآن على أن "تعاون المجلس في الاضطلاع بوظائفه (...). لجنة لمشكلات السلع، ولجنة لمصايد الأسماك، ولجنة للغابات، ولجنة للزراعة، ولجنة للأمن الغذائي العالمي، وترفع هذه اللجان تقاريرها للمجلس، ويخضع تشكيلها واختصاصاتها للقواعد التي يقرها المؤتمر".

6- ومن وجهة النظر القانونية، فإن تقارير ما يسمى باللجان الفنية للمؤتمر تحال إلى المجلس. وتنبع قناة كتابة التقارير هذه من الدستور، وليست هناك أي وسيلة للتقليل من أحكام الدستور أو وقت العمل بها. ومن الزاوية القانونية البحتة بالنسبة لهذه المسألة، فإن رفع تقارير اللجان الفنية إلى المؤتمر لا يمكن أن يحدث إلا بعد تعديل الدستور.

7- ويمكن النظر في خيارين لمعالجة هذه المسألة.

1-7 الخيار الأول: يمكن القول بأنه لم تكون هناك صعوبات عملية مع الجدول الزمني لدورات الأجهزة الرئاسية وإمكانية قيام المجلس برفع تقارير اللجان الفنية إلى المؤتمر. والواقع أنه من المقرر أن تعقد لجنة الأمن الغذائي العالمي دورتها هذا العام. أما لجنة مصايد الأسماك، ولجنة الغابات، ولجنة مشكلات السلع، ولجنة الزراعة، فمن المقرر أن تعقد دوراتها في الجزء الأول من عام 2009. ومع معرفة مواعيد دورات هذه اللجان من ناحية، ومواعيد دورات المجلس والمؤتمر من ناحية أخرى، سيتثنى إحالة تقارير اللجان الفنية إلى المؤتمر عن طريق المجلس. وبذلك يستطيع المجلس، بعد أن يستعرض مسائل البرنامج والميزانية الموجودة في التقارير، أن يحيلها إلى المؤتمر لاستعراض مسائل السياسات والمسائل التنظيمية. وكانت هناك سوابق أحييت فيها المسائل التي نظرت فيها اللجان الفنية إلى المؤتمر عن طريق المجلس. فإذا اتبع هذا النهج، لن تكون هناك صعوبة من الناحية

العملية في تنفيذ الإجراء المقترح، الذي تقوم فيه اللجان الفنية برفع تقاريرها إلى المجلس عن مسائل البرنامج والميزانية وإلى المؤتمر عن مسائل السياسات، إلى أن يتم تعديل الدستور².

2-7 الخيار الثاني: وفقا للخيار الثاني، يستطيع المؤتمر أن يوافق على أنه، انتظارا لاعتماد تعديل المادة 5، الفقرة 6 من الدستور، فإن للجان الفنية أن ترفع تقاريرها مباشرة – بصورة استثنائية – إلى الدورة العادية القادمة للمؤتمر فيما يتعلق بمسائل السياسات. ويجوز للأعضاء أن يوافقوا بصورة استثنائية على هذا الإجراء، طبقا للأغراض التي قد تود لجنة الشؤون الدستورية والقانونية طرحها. ويمكن إدراج ذلك في قرار المؤتمر الذي سيعتمد خطة العمل الفورية، والذي قد يرى تحديدا إمكانية قيام اللجان الفنية بصورة استثنائية برفع تقاريرها بشأن مسائل السياسات إلى المؤتمر، انتظارا لتعديل الدستور³. وهذه الطريقة، التي يمكن أن ترد في مشروع قرار المؤتمر الذي يجري التفاوض حوله الآن، لها ميزة إعطاء حل واضح ومباشر للمسألة موضع الحديث.

التغييرات في عملية وضع برنامج العمل والميزانية وهيكله، بما في ذلك المسائل ذات الصلة مثل تغيير موعد الدورة العادية للمؤتمر

8- حتى يتسنى تنفيذ هذه التغييرات، لابد من القيام بعدد من التعديلات في اللائحة العامة للمنظمة، وبدرجة أقل في اللائحة المالية. وتتضمن الفقرة 15(هـ) من الوثيقة CCLM 83/2 قائمة مؤقتة في مواد النصوص الأولية التي تحتاج إلى تعديل. ومجموعة التعديلات المطلوبة لتنفيذ هذه التغييرات ليست صعبة الصياغة، إذ أنها ليست معقدة في مفهومها بحد ذاتها. ومع ذلك، فلا بد من إدخال بعض التعديلات المباشرة والتالية في النصوص الأساسية حتى يمكن إدخال التغييرات المقترحة. وسوف يتطلب هذا الإجراء مراجعة دقيقة عندئذ بمعرفة لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، حتى تأتي التعديلات المقترحة في صياغة سليمة ولا تسقط أي مسألة هامة.

9- من المتوقع أن تنتهي المنظمة في عام 2009 من وضع الإطار الاستراتيجي، والخطة المتوسطة الأجل للفترة 2010-2013، وبرنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2010-2011، في ظل إطار جديد متكامل يقوم على النتائج. ومن المنتظر أن تقوم لجنة المؤتمر التي سيشكلها المؤتمر في دورته الخاصة القادمة، بفحص هذه الوثائق وفقا لمشروع قرار من المؤتمر يجري التفاوض بشأنه الآن. ولن تخل وظائف لجنة المؤتمر بالمسؤوليات الدستورية للمجلس ولجانه الدائمة، وستعاون لجنة المؤتمر مجموعتنا عمل. ويمكن أن تستفيد لجنة المؤتمر ومجموعات العمل التابعة لها من مشورة لجنتي البرنامج والمالية حسب المقتضى. وما زالت هذه المسألة موضع نقاش.

² في جميع الأحوال، تنص الفقرة 5 من المادة 4 من دستور المنظمة على أنه "للمؤتمر أن يعيد النظر في أي قرار يصدر عن المجلس، أو عن أي هيئة أو لجنة أخرى تابعة للمؤتمر أو المجلس، أو من أي جهاز تابع لهذه الهيئات واللجان". وكما يرد أعلاه، درجت عليه العادة بالنسبة إلى التقارير أو المسائل الناشئة عن لجان المؤتمر التي يعيد المؤتمر النظر فيها، على إحالتها إلى المؤتمر عن طريق المجلس.

³ كما أشير إليه في خطة العمل الفورية، قد يتعين تنظيم جدول الأعمال والترتيبات الخاصة بتقارير اللجان الفنية بها يمكن من إبراز خطوط المسؤولية هذه لرفع التقارير إلى المؤتمر العام والمجلس على التوالي.

10- ويثور سؤال ذو طبيعة قانونية لها علاقة بأن اللائحة العامة الحالية للمنظمة تتضمن أحكاما بإجراء من خطوتين لإعداد برنامج العمل والميزانية عن طريق تقديم موجز لبرنامج العمل والميزانية، ومسودة لبرنامج العمل والميزانية لاستعراضهما بمعرفة لجنتي البرنامج والمالية، والاجتماع المشترك للجنة البرنامج والمالية، والمجلس⁴. وبصورة أكثر تحديدا، فإن المسألة هي ما إذا كان المدير العام ملزما بمواصلة إتباع هاتين الخطوتين، وهو ما يخل بروح هذه العملية الجارية والتي تهدف إلى تقديم وثائق الميزانية الجديدة في عام 2009، بل ويتنافى معها.

11- وعلى أساس الممارسات السابقة في المنظمة، يبدو من الممكن تنفيذ عملية البرنامج والميزانية الجديدة، إلى أن يتم اعتماد التعديلات المطلوبة في اللائحة العامة للمنظمة. ففي عام 1987، اعتمد المؤتمر قراره 87/6 المعنون "النظري استعراض جوانب معينة من أهداف وعمليات المنظمة"⁵. وفي سياق إجراء هذا الاستعراض، طلب المجلس من المدير العام في 1988 إعداد وثيقة موجزة في نحو 5 صفحات لبيان مستوى الميزانية التي ينوي استخدامها في إعداد برنامج العمل والميزانية مع أهم الأنشطة التي ستنفذ، وتوفير هذه الوثيقة لأعضاء لجنتي البرنامج والمالية قبل الاجتماع المشترك للجنة المقرر عقده في يناير/كانون الثاني 1989، على أن يصدر الاجتماع المشترك توصيته إلى المدير العام بشأن مستوى الميزانية⁶. وكان هذا الإجراء هو المتبع بالنسبة لبرنامج العمل والميزانية على أساس تجريبي، لا في عام 1989 فحسب، بل وفي عام 1991 أيضا. واستمر الأمر كذلك حتى نوفمبر/تشرين الثاني 1991، وبعد أن نفذ هذا الإجراء في دورتين متتاليتين من دورات الميزانية على أساس تجريبي، بناء على طلب المجلس السابق وقرار المؤتمر في 1989⁷، عندما وافق المؤتمر على تعديلات في اللائحة العامة للمنظمة لإدخال إجراء جديد بشأن "مخطط برنامج العمل والميزانية"⁸. ثم ألغي الترتيب الخاص بمخطط برنامج العمل والميزانية في عام 1997، بموجب تعديل آخر في اللائحة العامة للمنظمة⁹. وبالمثل، اعتمد موجز برنامج العمل والميزانية وتم تنفيذه أيضا في عام 1973 على أساس قرار المؤتمر¹⁰، قبل أن يظهر بصورة رسمية في اللائحة العامة للمنظمة عام 1975¹¹.

⁴ لا تتضمن النصوص الأساسية أحكاما صريحة بشأن الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل، رغم أنها تحتوي على أحكام عامة عن البرنامج والتخطيط لأنشطة المنظمة التي كانت هذه الوثائق تعد بموجبها من قبل.

⁵ الفقرة 143 من الوثيقة C87/REP.

⁶ الفقرة 128 من الوثيقة CL94/REP. وبهذه المناسبة، قام المستشار القانوني بإبلاغ المجلس بأن اللائحة العامة للمنظمة لا تشترط أن يقوم المدير بإعداد مخطط برنامج العمل والميزانية. ومع ذلك، فإن اللائحة لا تعفيه من الامتثال إلى مثل هذا الطلب على أساس طوعي وتجريبي. أما أن يترسخ هذا الإجراء على أساس طويل الأجل، من الناحية الأخرى، فمن المستحسن للغاية أن يقوم المؤتمر بتعديل اللائحة العامة، وهو ما فعله المؤتمر بعد فترتين ماليتين من تنفيذ هذا النظام. وفي هذه المناسبة، أشار المستشار القانوني أيضا إلى وضع مماثل فيما يتعلق بإدخال عملية موجز برنامج العمل والميزانية في عام 1973، وهو الإجراء الذي عدل المؤتمر بعده من اللائحة العامة في عام 1975.

⁷ الفقرة 239 من الوثيقة C89/REP، القرار 89/10، الفقرة 7.

⁸ الفقرة 200 من الوثيقة C91/REP.

⁹ الفقرة 119 من الوثيقة C97/REP.

¹⁰ الفقرة 241 من الوثيقة C73/REP.

¹¹ الفقرة 376 من الوثيقة Cf. C75/REP.

12- وبناء على ذلك، فإن ممارسات المنظمة تشير بوضوح إلى إمكانية إدخال تعديلات على الفور في عملية الميزنة - على أساس قرار من المجلس، وكما ينص عليه مشروع قرار المؤتمر الذي يجري التفاوض بشأنه الآن - إلى أن يتم اعتماد التعديلات ذات الصلة في اللائحة العامة للمنظمة عام 2009.

الإجراءات التي يقترح أن تتخذها اللجنة

13- يرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية استعراض هذه الوثيقة، مع اهتمام خاص بالمقترحات المذكورة أعلاه وأن تبدي ما تراه ملائماً من آراء بشأنها.

14- وبالإضافة إلى ذلك، يرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أن تبين ما إذا كانت هناك أي أحكام في النصوص الأساسية قد تشكل عقبة أمام التنفيذ في عام 2009 للإجراءات المنصوص عليها في خطة العمل الفورية، وإذا كان الأمر كذلك فكيف يمكن أن تصبح هذه الإجراءات متماشية مع هذه النصوص الأساسية.